

ESTRUTURA DE OPORTUNIDADE POLÍTICA NO ESTÍMULO AO ASSOCIATIVISMO

André Galindo da Costa¹

RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar a gênese do conceito de capital social e sua evolução através do século XX. A partir de uma pesquisa bibliográfica esse estudo investiga alguns autores e obras que ao longo do tempo apresentaram concepções sobre o que é capital social. Para o desenvolvimento dessa pesquisa partiu-se da proposição de que o conceito teve certa notoriedade, na década de 1990, e depois passou por um aviltamento. Os resultados levam a crer que capital social é uma concepção que não pode ser simplificada, já que além de expressar certa forma de organização da sociedade civil foi também objeto de apreciação de autores pertencentes a diversas correntes teóricas. Os trabalhos mais recentes sobre o tema parecem indicar para a crítica à teoria de capital social de Robert Putnam na medida em que há uma reconsideração do papel do Estado na promoção do associativismo.

Palavras-chave: Cultura política. Capital social. Estrutura de oportunidade política.

ABSTRACT

The objective of this paper is to present the genesis of the social capital concept and its evolution through the twentieth century. From a bibliographical research, this study investigates some authors and works that over time presented conceptions about what is social capital. For the development of this research, we started with the proposition that the concept had certain notoriety in the 1990s and then went through a debasement. The results suggest that social capital is a concept that cannot be simplified because, in addition to expressing some form of civil society organization, was also the subject of appreciation by authors from diverse theoretical perspectives. The most recent studies on the subject seem to indicate criticism to the theory of social capital by Robert Putnam in that there is a reconsideration of the role of the state in promoting associativism.

Keywords: Political culture. Social capital. Political opportunity structure.

INTRODUÇÃO

Durante toda a década de 1990, muito se falou sobre capital social. Se por um lado o tema era fruto das obras de Robert Putnam e Francis Fukuyama, por

¹ Bacharel em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), licenciado em Administração pela Faculdade de Tecnologia de São Paulo (FATEC), mestrando no programa de pós-graduação em Mudança Social e Participação Política da Universidade de São Paulo (USP), andregalindo@usp.br.

outro fez parte de todo um contexto de esforços pela reestruturação do papel do Estado diante de uma situação de crise, com a particularidade de apresentar como solução a sociedade na resolução de problemas coletivos.

A ideia de capital social foi incentivada, estudada e financiada por diversos órgãos e instituições nacionais e internacionais. Um estudo mais aprofundado mostra que o conceito não é novo e que apesar de sua identidade com teorias neotoquevianas já foi tratado também por figuras célebres das ciências sociais pertencentes a diversas correntes teóricas como, por exemplo, James Coleman e Pierre Bourdieu.

Ainda durante a década de 1990, surge uma crítica à concepção de capital social propagada por Putnam, sobretudo pelo seu caráter fatalista e limitado a países desenvolvidos. Em função disso, emergem um conjunto de trabalhos questionando o paradigma tradicional de capital social e criando um novo, que leva em conta práticas do Estado. Em vez do pensamento de que as associações são livres e independentes por si só, surge a ideia de que elas podem ser incentivadas a partir de certas ações e instituições estatais. A nova concepção que relaciona o papel do Estado no estímulo ao associativismo ganha o nome de teoria de estrutura de oportunidade política.

Esse estudo tem a característica de ser um trabalho exclusivamente teórico. Para a consecução do artigo, a metodologia utilizada baseou-se na técnica de pesquisa bibliográfica. Para tanto, foi realizado, de antemão, um levantamento de algumas das principais e mais influentes obras e autores nacionais e internacionais que tratam do tema. Posteriormente foram produzidas resenhas das obras em questão. Por fim, o texto final foi composto a partir da construção de explicações com base nas resenhas.

CAPITAL SOCIAL: DAS ORIGENS DO CONCEITO AO ENFOQUE RECENTE.

Algo muito aclamado durante a década de 1990 por instituições políticas, econômicas, de ensino e de pesquisa, foi o conceito de capital social. Sua notoriedade esteve relacionada à atenção que o Banco Mundial deu a ele, explorando-o como instrumento útil à superação da pobreza e motivando setores menos favorecidos a participarem e beneficiarem-se dos processos de desenvolvimento. Monastério (2000) afirma que questões políticas e retóricas foram

responsáveis pela rápida disseminação do termo, já Araújo (2010) aponta de que forma nesse período, o capital social se apresentou como um antídoto mágico contra todas as mazelas sociais, quase que como uma panaceia².

Esse caráter, quase que de “superpoderes”, dado ao capital social, acaba por desqualificá-lo e tirar o seu verdadeiro potencial enquanto conceito teórico útil para a análise, para o entendimento e para a proposta de intervenção na realidade social. Conforme Araújo (2010, p. 7):

O conceito de capital social, se mal apreendido, superdimensionado ou focado de maneira messiânica, pode também vir a ser desqualificado. Defendo aqui a ideia de que, minimamente bem definido e valorizado, ele pode se constituir em importante instrumento conceitual e prático para a consolidação de políticas públicas, para o desenvolvimento sustentado e para a revitalização da sociedade civil e da democracia. (ARAÚJO, 2010, p. 7).

Para Frey (2003), o conceito de capital social ganha força em um mundo onde há uma crescente economia globalizada sob a lógica do mercado e do lucro imediato, dos modelos de democracia liberais sem muita legitimidade e de um Estado enfraquecido. Alves e Viscarra (2012) entendem que essa conjuntura, denominada também como de políticas neoliberais, foi favorável para gerar a queda da confiança interpessoal, o isolamento dos indivíduos, a fragmentação de redes sociais, a desconfiança institucional, a apatia e indiferença pela política e a busca por soluções individuais para problemas coletivos.

Assim, a atenção dos cientistas sociais dirige-se para atores além do Estado e do mercado como forma de solução para as mazelas sociais geradas. Isso se pauta em uma suposta oportunidade de emancipação da sociedade e dos cidadãos e na superação das desigualdades sociais e de poder, sendo o capital social uma ferramenta útil para auxiliar a comunidade e o governo na resolução de problemas (FREY, 2003).

O capital social tem sua origem na ideia de que o envolvimento e a participação em grupos podem ter consequências positivas para o indivíduo e para a comunidade. Isso nos remete a dois teóricos clássicos da sociologia: Durkheim, que aponta que a vida em grupo pode ser um antídoto para a anomia e a autodestruição, e Marx, que vê a importância de uma classe mobilizada e eficaz em detrimento de uma classe atomizada (PORTES, 2000).

2 Panaceia representa um remédio para todos os males, mas que no fundo adquire a conotação de um remédio que nada cura. Esse conceito tem origem na mitologia grega.

Fernandes (2002) mostra como o termo passou por um processo raro nas ciências sociais, já que durante o século XX foi inventado pelo menos seis vezes. O primeiro registro que se tem do seu uso foi em 1916 pelo educador Lyda Judson Hanifan, que detectou uma relação entre aumento da pobreza e a diminuição da sociabilidade em centros comunitários de escolas rurais. Na década de 1950, John Seeley junto com um grupo de sociólogos canadenses usou o termo capital social para demonstrar como o pertencimento a associações e clubes ajudavam no acesso a bens simbólicos.

Em 1961, a urbanista Jane Jacobs se voltou ao capital social para relatar de que modo sólidas redes informais de sociabilidade nas metrópoles ajudavam as políticas de segurança pública. Em 1970, o economista Glenn Loury e o sociólogo Ivan Light utilizaram-se da expressão para apresentar de que forma incapacidade em confiar e cooperar nos Estados Unidos eram perversidades da escravidão e que isso ainda resultava em problemas de desenvolvimento econômico nas comunidades afro-americanas. (FERNANDES, 2002).

O capital social definitivamente ganha importância no meio acadêmico e científico nos anos 1980. Isso se dá pelos trabalhos do sociólogo francês Pierre Bourdieu e do sociólogo americano James Coleman. Enquanto o primeiro o representou como um agregador de recursos reais ou potenciais que se tinha acesso ao pertencer a determinadas instituições ou grupos, o segundo viu o capital social pela perspectiva de normas sociais e também por sua função em permitir a geração de bens, que na sua ausência não seriam possíveis.

Quando se pensa em capital social, uma questão a qual se remete é o fato de existirem diferentes formas de capital. Para além da ideia de capital enquanto fator de produção – que complementa a mão de obra e a matéria prima e dá sustentação ao sistema de produção capitalista –, Pierre Bourdieu e James Coleman pensaram em outras maneiras de reprodução do capital.

Bonamino, Alves, Franco e Cazelli (2010), analisando as obras de Bourdieu e de Coleman, concluem que o capital pode se dar na forma de:

- **Capital Econômico:** Baseia-se nos diferentes fatores de produção e do conjunto de bens econômicos. Pode ser acumulado, reproduzido e ampliado por meio de investimento. Assim, está ligado à renda e à riqueza material e aos bens e serviços que ela dá acesso.

- **Capital Cultural:** Está relacionado à capacidade de compreender as desigualdades de desempenho escolar das pessoas oriundas de diferentes grupos sociais. Pode ser auferido na forma de livros, produções artísticas e científicas e outros elementos com o mesmo valor simbólico.
- **Capital Humano:** Essa forma de capital é medida pelo nível de instrução das pessoas. Também é passível de investimento nas formas de tempo e recursos em educação escolar. Seus benefícios podem ser observados como empregos mais bem remunerados, satisfação no trabalho, status social mais elevado ou, simplesmente, um maior entendimento do mundo circundante.
- **Capital Social:** Baseia-se na inserção de indivíduos em uma rede estável de relações sociais. Ele proporciona benefícios e externalidades positivas tendo um grande potencial em produzir capital econômico, cultural e humano. A participação em organizações da sociedade civil apresentariam potenciais para a apropriação de benefícios simbólicos e materiais que circulam entre os membros da rede.

Enquanto o capital econômico pode ser mensurável através de contas bancárias e o capital humano e cultural é inerente às pessoas individualmente, o capital social reside na estrutura das relações.

Araújo (2010) mostra que o Banco Mundial, a partir dos anos 1990, passa também a distinguir as formas de capital na avaliação de projetos de desenvolvimento. No entanto, para o Banco Mundial existem quatro formas de capital:

capital natural, isto é, os recursos naturais de que é dotado um país; capital financeiro, aquele produzido pela sociedade e que se expressa em infraestrutura, bens de capital, capital financeiro, imobiliário, entre outros; capital humano, definido pelos graus de saúde, educação e nutrição de um povo; e finalmente, capital social, que expressa basicamente, a capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos. (ARAUJO, 2010, p.9).

Para Cazelli e Franco (2006), o capital social é um termo relacionado com os recursos potenciais, ou mesmo já existentes ligados a uma rede durável de relações institucionalizadas de reconhecimento. O capital social depende do fato da estrutura social apresentar canais de informação, normas e sanções efetivas, mas também

que criassem nos agentes obrigações, expectativas e confiabilidade. Dessa forma, tem-se que:

Tais aspectos influenciam a qualidade das relações formadas nos grupos sociais, facilitando, especialmente, o engajamento das pessoas na troca de recursos, na assistência mútua e na demonstração de empatia com os interesses dos outros. (CAZELLI; FRANCO, 2006, p.490).

Não há como negar que a importância do conceito de capital social passa a ter no meio acadêmico, nas políticas de governo e nas agências de fomento está diretamente relacionada à publicação de uma obra do cientista político Robert Putnam. Essa obra do início dos anos 1990 leva o nome de “*Making Democracy Work: Civic Traditions in modern Italy*” e apresenta como responsáveis pelo desenvolvimento econômico, social e político do norte da Itália – em detrimento do sul da Itália –, a cultura cívica, a descentralização política, o associativismo, a confiança entre as pessoas e conseqüentemente o estoque de capital social.

Putnam conceitua capital social como as redes, normas e laços de confiança que facilitam a coordenação e cooperação para benefícios mútuos, aumentando o potencial dos investimentos financeiros e humanos. Dessa forma temos que:

Uma sociedade cuja cultura pratica e valoriza a confiança interpessoal é mais propícia a produzir o bem comum, a prosperar. A cooperação voluntária, assentada na confiança, por sua vez, só é possível em sociedades que convivem com regras de reciprocidade e com sistemas de participação cívica. (ARAUJO, 2010, p.17).

Tão importante como Putnam na disseminação do conceito de capital social, talvez tenha sido o economista nipo-americano Francis Fukuyama. Esse autor tem parte de sua obra pautada nas relações entre prosperidade econômica, cultura e capital social, sobretudo realizando estudos comparativos entre processos de desenvolvimento industrial nos Estados Unidos, Europa e Ásia. (ARAUJO, 2010). Segundo Araújo (2010, p. 33):

Putnam e Fukuyama enfatizam o papel da confiança para a prosperidade de uma nação, e, para ambos, confiança é a base para o capital social. Confiança é a expectativa de reciprocidade que pessoas de uma comunidade, baseada em normas partilhadas têm acerca do comportamento dos outros. Quem sente e sabe que pode confiar, recebe mais colaboração e aproveita melhor as oportunidades que aparecem. Por isso, poder confiar nos outros é um importante fator de desenvolvimento econômico. (ARAUJO, 2010, p. 33)

Monastério (2000) apresenta três definições básicas de capital social. A primeira, que vai de encontro com a teoria de Putnam, diz respeito às associações horizontais e as normas de cooperação entre os agentes sendo capazes de gerar uma cultura cívica. Nessa perspectiva, instituições abertas a potenciais participantes e que reforçam os valores democráticos seriam capazes de melhorar a qualidade das políticas públicas, dos governos locais e do crescimento econômico. A segunda definição seria fruto da nova sociologia econômica³ sendo a responsável pela disseminação do conceito para outras áreas de pesquisa. Indo de encontro à teoria de Coleman, este apresenta que redes sociais seriam capazes de promover a confiança, sendo o capital social inerente à estrutura das relações entre as pessoas.

A terceira e última definição básica que Manasterio (2000) apresenta é a do capital social como resultado do ambiente institucional, ou seja, da qualidade do governo, do sistema jurídico e de garantias como a liberdade política e civil dos indivíduos, condições do Estado de direito. Assim o acúmulo de capital social seria sinônimo de “boas instituições”, o que vai de encontro com as teorias da Nova Economia Institucional ⁴, sendo um elemento capaz de reduzir os custos de transações, punir possíveis caronas, aumentar o capital humano, auxiliar que se alcance o equilíbrio de Nash na teoria dos jogos. O capital social seria capaz de gerar externalidades positivas na economia.

Junto à teoria do capital social existe uma ideia que causa certa discrepância entre os autores e que pode se dar de forma mais intensa em países em desenvolvimento e em comunidades pobres, já que estes apresentam, normalmente, uma tradição autoritária e de desconfiança. Essa ideia é a de capital social negativo.

Segundo Portes (2000), a investigação sobre capital social acentua muito fortemente as suas consequências positivas, deixando de lado a capacidade de

3 A Nova Sociologia Econômica (NSE) é uma corrente teórica que se popularizou nos Estados Unidos e na Europa a partir da década de 1980, criando alternativas frente a forte influência das teorias econômicas neoliberais. Seu principal interesse foi em estudar os mercados como construções sociais e não como mecanismos abstratos de equilíbrio. Na busca de entender os mercados como estruturas sociais ela valoriza as motivações subjetivas que inspiram a confiança e as trocas e que limitam a dita racionalidade econômica por questões contextuais.

4 A Nova Economia Institucional (NEI) é resultado de um conjunto de trabalhos reunidos que partem do pressuposto de que as transações econômicas não são tão fluídas e nem transparentes. Eles colocam como problemas econômicos, por exemplo, os contratos incompletos, o comportamento oportunista e dos *free-riders* (caronas) e os conflitos na relação agente-principal. Arkelof (1970), um dos autores da NEI aponta que as informações no mercado são imperfeitas e assimétricas, e que a acentuação dessa característica pode expulsar os bens de qualidade e levar o próprio mercado a extinção. Arrow (2000), outro autor do NEI, aponta o aumento da confiança entre os atores como fundamental para se de diminuir os custos de transação. Nessa tradição as instituições seriam capazes de diminuir problemas econômicos.

associações gerarem exclusão dos não membros, exigências excessivas e limitadoras de liberdade individual aos membros do grupo e normas de nivelção descendentes. Fernandes (2002) cita as organizações mafiosas do sul da Itália como exemplo de capital social negativo. Nessas circunstâncias tem-se que:

A sociabilidade é uma faca de dois gumes. Se pode ser fonte de bens públicos, como os celebrados por Coleman, Loury e outros, pode também levar a “males públicos”. Famílias da Máfia, círculos de jogo e de prostituição e *gangs juvenis* oferecem muitos exemplos de como o encastramento em estruturas sociais pode ser transformado em resultados socialmente indesejáveis. (PORTES, 2000, 149)

Partindo da concepção de que capital social é um elemento fundamental para manter as instituições vinculadas aos cidadãos buscando a produção do “bem comum”, Araujo (2010) condena o uso do termo capital social negativo. A autora reconhece sim que o associativismo tem o seu lado perverso, porém, admite que grupos como máfia e gangues se pautam em relações de poder hierarquizadas e centralizadas, não indo de encontro com a noção de associações voluntárias e cívicas, onde haja horizontalidade na relação entre os membros.

As organizações criminosas são pautadas pela vontade pessoal de um ou poucos líderes ou chefes. Além disso, seus objetivos são de lesar e não promover o patrimônio público. A transgressão da ordem social em detrimento do bem-estar do grupo dá-se por meio de chantagem e atos de violência. Isso não vai de encontro com os princípios do capital social, sendo assim questionável considerar essas ações como tal. Pode-se então entender também que:

Associações criminosas não podem, no nosso entender, ser consideradas uma externalidade negativa de um possível capital social. Seus objetivos são privados e espúrios e entram em choque como os da coletividade. A idéia de capital social aqui adotada tem a ver com a capacidade de cooperar e de confiar para a produção do bem público, e não para a depredação social. (ARAUJO, 2010, p.11)

Para superar a condição de panaceia é necessária uma conceituação adequada do capital social. Para tanto, nessa primeira seção tenta-se mostrar as principais correntes teóricas que influenciaram a teoria do capital social durante todo o século XX, mas, sobretudo na década de 1990. Como se pode observar, o capital social foi uma ideia influente em diversas áreas das ciências sociais e aqui nesse

trabalho foi apresentada parte de sua contribuição para a sociologia, a economia e ciência política.

Sem levar em conta as suas limitações vê-se que o capital social é tido como uma variável importante para as discussões que envolvem o desenvolvimento econômico e a busca do “bom governo”. Certas imprecisões teóricas se devem ao conjunto de autores de tradições teóricas e campos do conhecimento diferentes, além de uma indefinição se de fato é possível usar ou não o termo capital social negativo. Capital social representa uma busca muitas vezes utópica. Essa busca é por uma relativa harmonia social, empoderamento dos cidadãos diante do poder político e em prol do bem público. De certo modo, capital social acaba sendo uma nova maneira de se chamar um desejo humano antigo.

O CAPITAL SOCIAL PENSADO PARA PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Não tardou para surgirem as críticas ao conceito de capital social construído até então. Uma das correntes que veio apresentar certa limitação à ideia de capital social foi a que entendeu que o mesmo deve ser pensado para dois mundos diferentes. Um mundo das sociedades desenvolvidas e com democracias estáveis, e o outro mundo que ainda busca o desenvolvimento social e econômico e a consolidação da democracia.

Durante a década de 1990, o Banco Mundial já havia feito uso do capital social em questões vinculadas a pobreza de forma que projetos de desenvolvimento econômico e social fossem também geradores de capital social. Temos aqui a proposta de fortalecimento dos laços sociais em comunidades carentes de países em desenvolvimento. Dessa forma pode se ter que:

Capital social é assim um conceito tentador para dois mundos, cada um com sua ordem de problemas: o mundo da pobreza e da fome e o mundo das virtudes do desenvolvimento e da democracia. No primeiro, o conceito é pensado como instrumento de apoio à mudança; no segundo como recurso para manter as virtudes do que existe. (ARAUJO, p.31, 2010).

Seguindo essa tendência, Baquero (2003) usa o conceito de capital social através de uma adaptação à realidade latino-americana. O autor assume que certos setores da sociedade estiveram historicamente à margem da preocupação dos governos na América Latina. Ao contrário, alguns setores e grupos teriam sido

privilegiados diante do poder público, em parte pela sua capacidade corporativa e associativa.

Tomando como exemplo o Brasil, Baquero (2003) cria uma hipótese de que a ausência de capacidade cooperativa entre os brasileiros somada a uma cultura de políticas tradicionais, padrões de desigualdade social, um ambiente de desconfiança generalizado e um contexto crescente de fragmentação social poderiam explicar os déficits de participação política e a consequente instabilidade democrática. O Estado nos países em desenvolvimento teria um papel fundamental na mudança dessa lógica já que:

Pensar em mecanismos que proporcionem uma democracia social mais justa implica trazer as pessoas para a esfera pública. Tal transição depende fundamentalmente, da capacidade do Estado e de suas instituições de aceitar e valorizar essa participação. Uma democracia social sem políticos ou cidadãos democráticos está fadada ao fracasso. (BAQUERO, p. 82, 2003).

Outra corrente que veio criticar o capital social assentou seus argumentos no caráter fatalista e neotoquevilliano do conceito. Talvez essa linha tenha sido mais influente já que gerou de fato uma agenda de pesquisas e motivou diversas investigações que tinham por intuito tirar o caráter benevolente da sociedade civil que são realizadas até hoje.

Essa tendência, diferentemente do que é apreendido por muitos autores, não objetivou criticar o capital social como um todo, descaracterizando qualquer uso do conceito. O que ela fez foi colocar em questionamento a obra de Robert Putnam e o seu marco, ao que tudo indica, foi através do artigo publicado pela *American Political Science Review* com o título de *Making social science work across space and Time: A critical reflection on Robert Putnam's making democracy work* do sociólogo e cientista político Sidney Tarrow .

Tarrow (1996b) coloca em questionamento as constatações feitas por Putnam. Para ele características como o engajamento cívico, a confiança e a colaboração no norte da Itália, e a fragmentação, o isolamento e a desconfiança no sul da Itália não são capazes de explicarem isoladamente as diferenças no desempenho econômico e democrático nesse país. Para o autor, as relações históricas do norte com regimes republicanos e do sul com regimes monárquicos

também não seriam o suficiente para justificar as discrepâncias, sendo necessário um estudo mais aprofundado e que levasse em conta outros fatores.

Outras variáveis seriam capazes de influenciar o engajamento cívico e as arenas associativas. Os agrupamentos associativos também seriam formados por grupos de interesse específicos, nem sempre buscando o bem comum. O ambiente político, por exemplo, mesmo que de forma informal e não permanente, poderia oferecer grandes incentivos à ação coletiva. (TARROW, 1996a)

O trabalho de Putnam seria visto com certa limitação também pela relação que faz entre capital social e cultura política. Cultura política é um fenômeno universal já que onde há um agrupamento de pessoas ou uma comunidade humana há também formas de se organizar o poder. A cultura política de uma determinada localidade pode apresentar diversas características com as quais se pode classificá-la como autoritária ou democrática, por exemplo. Culturas políticas democráticas seriam aquelas onde predomina o espírito cívico, podendo ser chamada também de cultura cívica (ARAUJO, 2010).

A obra “Democracia na América” do aristocrata liberal francês Alexis de Toqueville é uma das mais importantes referências à cultura cívica. Toqueville (2005) mostra como a associação pode ser vista como uma arte presente nas populações habituadas a se reunir voluntariamente. O associativismo seria uma característica marcante dos Estados Unidos no século XIX, garantindo a estabilidade de instituições democráticas e o sucesso dos empreendimentos econômicos. As associações civis serviriam como escolas de governo que ensinam práticas cooperativas e instituições políticas sólidas seriam resultados de um forte associativismo.

A questão é que se o capital social tem causas culturais e históricas ele não poderia ser criado pelo governo, sendo de certa forma inválida a elaboração e implantação de políticas públicas que estimulem o civismo. Conforme Skocpol (1999), Putnam apresenta uma visão romântica e neotoquevilliana da sociedade civil, já que enfatiza o seu revigoramento sem levar em conta a responsabilidade do governo nesse processo. A autora enxerga que as associações civis nos Estados Unidos sempre estiveram em consonância com a ação do governo e não à sua margem, sendo resultado de políticas democráticas inclusivas (SKOCPOL, 1999). Putnam teria então uma visão de capital social baseada no culturalismo e historicidade de uma dada comunidade.

O PAPEL DO ESTADO NO ESTÍMULO AO ASSOCIATIVISMO E A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE ESTRUTURA DE OPORTUNIDADE POLÍTICA.

O que se destaca na crítica ao capital social apresentada é a sua necessidade de adaptação a diferentes realidades, o que Tarrow (1996b) chamou de visão reducionista da teoria do capital social contida na obra de Robert Putnam. Isso não deve servir como forma de desqualificar por completo o conceito. Até porque que em democracias bem sucedidas em países como Suécia, Dinamarca, Finlândia e Canadá a confiança entre Estado e sociedade dá solidez às democracias e tem também reflexos nos altos índices sociais.

Deve ser observada, e é isso que parece mais incomodar os críticos do conceito⁵, a influência do governo na formação de capital social. Para Fernandes (2002), fazendo uma leitura de Peter Evans, as instituições políticas tem um papel importante na formação de capital social através da promoção de sinergia na relação entre Estado e sociedade civil. Partindo do pressuposto que países em desenvolvimento apresentam um menor nível de associativismo comparado a países desenvolvidos e com democracias já consolidadas temos que:

as organizações políticas formais podem ser capazes de ajudar a reconstruir redes de capital social. Na ausência de uma sociedade civil densa, outros mecanismos formais podem ser buscados para engajar indivíduos em ação coletiva a objetivos de consolidação democrática. (ARAUJO, 2010, p. 55,).

Há um conjunto de trabalhos que tentam superar a herança de Robert Putnam em negligenciar o papel do poder público em criar capital social e de considerar como tal somente atividades associativas que partem unicamente da sociedade civil. Segundo Tarrow (1996a), Putnam considera o Estado como um fator exógeno e ignora seu papel na formação da atividade associativa.

Maloney, Smith e Stoker (2002) mostram que as instituições políticas tem papel significativo no mínimo para manter ou até para estimular a vitalidade cívica de uma comunidade. O desenho institucional das organizações públicas pode então influenciar a criação e a mobilização de capital social. Lowndes e Wilson (2001) assumem que de fato o governo influencia e afeta o capital social. A estrutura legal,

5 Vale ressaltar que existem diversas críticas realizadas ao conceito de capital social as quais não são apresentadas nesse texto, aqui foi limitado a dar destaque apenas a algumas delas.

através de direitos civis que garantem a liberdade de associação e imprensa livre e estímulo a educação cidadã, seriam favoráveis ao associativismo.

Lowndes e Wilson (2001) colocam quatro dimensões do projeto institucional público capazes de criar e mobilizar o capital social na comunidade. São elas:

1-Relações com as associações: Os arranjos institucionais devem tornar estimulante que as pessoas se envolvam em algum tipo de atividade associativa através de apoio, recompensas, informações e fontes de financiamento a essas atividades.

2- Oportunidades para a participação: O governo pode influenciar a formação de novos grupos associativos. Reuniões e conselhos públicos seriam uma oportunidade para as pessoas se conhecerem facilitando a formação de novas redes comunitárias.

3- Capacidade em dar respostas aos cidadãos: O desenho institucional deve possibilitar que o governo dê retornos às demandas levantadas por decisões coletivas em associações ou outros meios de participação da sociedade.

4- Governo democrático e aberto à inclusão social: O empoderamento da sociedade deve ser uma política de governo de fato, e para que isso aconteça, é necessário que o estímulo ao associativismo seja prioridade. Além disso, é necessário que existam canais legítimos de acesso da população ao governo.

A inclusão do governo como elemento capaz de gerar capital social nos tira da condição fatalista de Putnam que via o capital social como uma condição cultural e histórica praticamente impossível de ser estimulado por fatores externos à própria comunidade. Isso torna o conceito ainda mais interessante para países em desenvolvimento e com democracias recentes já que:

If governments are able to affect the development of social capital, it may be possible to break out of 'uncivic' vicious circles and actively promote the 'virtuous' combination of civic engagement and good governance (LOWNDES; WILSON, 2001, p. 631).

Nessas circunstâncias, Maloney, Smith e Stoker (2002) veem um conceito trazido da literatura dos novos movimentos sociais como capaz de permitir uma análise mais contextual da criação, inibição e apropriação do capital social pelos governos. Esse conceito é o de estrutura de oportunidade política, que não faz determinar sozinha a atividade associativa e a formação de capital social, mas pode ser uma influência substancial.

A estrutura de oportunidade política para Maloney, Smith e Stoker (2002) é formada por três grandes grupos. São eles:

- **A estrutura institucional formal:** A descentralização, quebra de barreiras departamentais e normas que estabelecem as relações entre governo e associações voluntárias da comunidade.
- **Procedimentos informais e as estratégias vigentes:** Características informais como relações de confiança e reciprocidade entre autoridades públicas e associações e cultura da administração com o setor voluntário.
- **Contexto político:** Alinhamento político, conflitos entre as elites políticas e dentro da estrutura de governo, distribuição do poder, configuração do poder entre associações e o governo e preocupação com o apoio da comunidade.

Tem-se assim que a estrutura de oportunidade política afeta a capacidade das associações se envolverem com as autoridades políticas. Qualquer forma de inclusão e integração cria potencial para gerar capital social na interface cidadãos-Estado, sendo que quanto mais profunda e desenvolvida essa relação, mais forte é o potencial. Temos então que a estrutura de oportunidade política possuem variáveis críticas na análise de capital social.

Segundo Rennó (2003), a estrutura de oportunidade política pode ser um grande auxílio à promoção do capital social na América Latina, onde, conforme ele, há déficits dessa forma de capital. Para o autor a intervenção estatal pode estimular o ativismo cívico e as instituições podem fomentar a ação coletiva criando estruturas de oportunidade política para os grupos sociais. Assim pode-se encorajar ou desencorajar a participação das pessoas em ações coletivas. Dessa forma:

há arcabouços institucionais que geram maiores incentivos para a formação de organizações civis do que outros, podendo variar tanto de país para país quanto dentro de um mesmo país em momentos históricos distintos. (RENNÓ, 2003, p.75).

Para Fernandes (2002), generalizações podem não conter precisão necessária para se compreender claramente a emergência da cooperação mútua numa comunidade. Aceitar apenas o histórico de uma comunidade como determinante do capital social, desconsidera o papel indispensável que os governos

têm na criação ou destruição de capital social. Além disso, o capital social tem potencial para aumentar o desempenho de instituições tornando-as mais eficientes e responsáveis. Vistos por essa perspectiva “[...] Estado e sociedade juntos podem produzir civismo ou capital social, nenhuma parte poderá prescindir da outra.” (FERNANDES, p.394, 2002).

Também deve-se ter o cuidado em não desqualificar por completo o conceito, já que esse tem se mostrado, ainda hoje, como um importante instrumento teórico e analítico, além auxiliar na execução de políticas públicas. Araújo (2010, p.56) ressalta a relevância do termo na media em que:

capital social é uma maneira de manter ou aprimorar sociedades já democráticas, também pode ser um instrumento para promover a emergência da democracia onde falhou. As instituições políticas criadas nesses países podem ser os agentes a ensinar tolerância, compromisso e participação e a formar futuros líderes. Nessas democracias emergentes o capital social auxiliaria a promover críticas ao governo, a formar redes de oposição e de informação. (ARAÚJO, 2010, p.56)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi apresentado nesse artigo, o capital social foi um conceito muito popular na década de 1990, diante de um contexto de políticas de reforma do aparelho do Estado e da influência de alguns expoentes como Putnam e Fukuyama. Apesar de todo frenesi gerado em torno do conceito na época, suas origens mostram que ele já tinha sido usado anteriormente por diversos autores de várias áreas do conhecimento ao longo do século XX e que ganhou repercussão no meio acadêmico após ser assunto tratado por autores como Bourdieu e Coleman.

As críticas ao conceito não viriam demorar a surgir, vindas principalmente de alguns autores da área dos movimentos sociais como Tarrow e Skocpol. O que parecia incomodar na concepção de capital social difundida ao longo dos anos 1990, era a sua incapacidade de considerar as particularidades dos países tidos como ‘em desenvolvimento’ e do papel do Estado em incentivar o associativismo e a ação coletiva.

Atualmente, um conceito que emerge dessa discussão é o de estrutura de oportunidade política que considera as instituições e as ações políticas como fatores fundamentais para a explicação das organizações da sociedade civil. Desse modo, a forma como ocorrem as relações entre Estado e sociedade, – o que habituou-se

chamar também como interfaces socioestatais – podem justificar certas características da cultura cívica, superando a percepção liberal e neotoqueviliana do associativismo.

A teoria da estrutura de oportunidade política parece fundar um novo paradigma com capacidade de influenciar estudos teóricos de análise institucional e de políticas públicas. Apresenta um conteúdo teórico com bastante potencial explicativo também para estudos sobre arranjos participativos presentes na estrutura da administração pública e do aparelho do Estado. Assim, a questão mais marcante que talvez esse breve estudo bibliográfico deixa é o da importância de que a compreensão do Estado e da sociedade civil não pode acontecer de modo maniqueísta, já que são campos que coexistem em intensa relação e trocas de ambos os lados.

REFERÊNCIAS

ALVES, Douglas Santos; VISCARRA, Simone. Capital social, satisfação e as diferentes formas de participação política. **Revista Debates**, Porto Alegre, V.1, N.6, p. 85-105, jan.-abr. 2012.

ARAUJO, Maria Celina D. **Capital Social**. 2.ed. Rio de Janeiro, Zahar, 2010.

BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: O capital social na estruturação de uma outra cultura política participativa no Brasil. **Revista de sociologia e política**. Curitiba, n. 21 p. 83-108, nov. 2003.

BONAMINO, Alicia; ALVES, Fatima; FRANCO, Creso; CAZELLI, Sibeles. Os efeitos das diferentes formas de capital no desempenho escolar: um estudo a luz de Bourdieu e de Coleman. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v. 15, n. 45, p. 487-594, set./dez. 2010.

CAZELLI, Sibeles; FRANCO, Creso. **Os diferentes tipos de capital mobilizados no contexto familiar e o acesso de jovens a museus**. 29ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, Caxambu, GT n. 14 sociologia e educação, ANPED, p. 1-20, 2006. 20

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. O capital social e a análise institucional e de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 36, n.3, p.375-398, 2002.

FREY, Klaus . Capital social, comunidade e democracia. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 1, n.2, p. 175-187, 2003.

LOWNDES, Vivien; WILSON, David. Social Capital and Local Governance: Exploring The Institutional Design Variable. **Political Studies**. Nottingham, Vol. 49, p. 629-647, 2001.

MALONEY, William; SMITH, Graham; STOKER, Gerry. Social Capital and urban governance: Adding a more contextualized „top-down“ perspective. **Political Studies**. Nottingham, v.48, n.4, p. 802-820, set. 2000.

MONASTERIO, Leonardo. **Capital social e Economia: antecedentes e perspectivas**. V Encontro de Economia Política, Fortaleza, jun. 2000.

PORTES, Alejandro. Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, n.33, p. 133-158, 2000.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro, ed. FGV, 1998.

SKOCPOL, Theda; MORRIS, Fiorina. **Civic engagement in American Democracy**. Nova York, The Brooking Institution Press, 1999.

TARROW, Sidney. *Social moviments in contentious politics: A review article*. **The American Political Science Review**, Denton, Vol.90, n^o 4, Dez. 1996a.

_____. Sidney. Making social Science work across space and time: A critical reflection on Robert Putnam"s making democracy work. **The American Political Science Review**, Denton, vol. 90 n. 2, p. 389-397, Jun. 1996b.

TOQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. 2.ed. São Paulo, Martins, 2005.